



PM 2011:61 RI (Dnr 024-341/2011)

Grönbok för offentlig upphandling

Europeiska kommissionens samråd gällande grönbok om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad

Svarstid 18 april 2011

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Stadsledningskontorets synpunkter lämnas till Stockholmsregionens Europakontor för gemensamt yttrande till EU-kommissionen.
2. Som kommunstyrelsens synpunkter på Grönbok om offentlig upphandling hänvisas till vad som sagts i denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

EU-kommissionen har öppnat ett samråd för berörda parter, vilket är grönboken, för en process där regler, verktyg och metoder för offentlig upphandling ska moderniseras. Offentlig upphandling står för 17 % av EU:s BNP och politiken måste därmed säkerställa att skattemedel används på bästa sätt och till gagn för även små och medelstora företag (som säkrar kontrakt till ett värde motsvarande 31-38 % av den offentliga upphandlingen). Resultatet av utvärderingen och samrådet om grönboken kommer att diskuteras på en högnivåkonferens om reform av offentlig upphandling.

Beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att de lagar och regler som behandlar offentlig upphandling vid en europeisk hantering nu inte blir mer komplicerade, utan tvärtom förenklas och att upphandlingarna görs mer tillgängliga för små- och medelstora företag.

Mina synpunkter

Stadsledningskontorets synpunkter gällande behovet av tydliga regler och ramverk för offentlig upphandling är rätt och riktiga och det tål att understrykas att offentlig upphandling måste primärt tjäna skattebetalarna i att få fram bästa möjliga kvalitativa service till lägsta acceptabla kostnad. Här kan poängteras att ett problem är att lagstiftning och regler runt offentlig upphandling i mångt och mycket är utformade för större bolag och att små- och medelstora företag ofta undviker att försöka vinna upphandlingar på grund av att regelverket är för krångligt. Här måste ett kraftigt arbete

göras för att möjliggöra upphandlingsprocesser, där små företag kan medverka och vinna, och att se över hur upphandlingar kan utformas för att dela upp upphandlingar i flera och mindre segment. Med detta sagt är det dock viktigt att reglerna runt offentlig upphandling i övrigt inte politiseras så till den grad att grundkravet, att ge kvalitativa välfärdstjänster till en konkurrensmässig kostnad för skattebetalarna, går förlo-rad.

Stadens uppfattning är att det är den upphandlande myndigheten som ska besluta om vad som ska upphandlas och att det inte ska regleras, till art eller grad, vare sig på nationell eller på EU-nivå. Detta ska ske på kommunal nivå.

Det är viktigt att upphandlingsprocessen är transparent, så att små- och medelstora företag känner sig trygga med värderingen av anbuderna och därmed vill medverka vid upphandlingar.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets utlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Stadsledningskontorets synpunkter lämnas till Stockholmsregionens Europakontor för gemensamt yttrande till EU-kommissionen.
2. Som kommunstyrelsens synpunkter på Grönbok om offentlig upphandling hänvisas till vad som sagts i denna promemoria.

Stockholm den 14 april 2011

STEN NORDIN

Bilaga

Grönbok – om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad, Europeiska Kommissionen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Karin Rågsjö* (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar

att lämna följande synpunkter på Grönbok om offentlig upphandling.

Det är bra att EU-kommissionen utvärderar hur verkningsfulla och kostnadseffektiva EU:s nuvarande upphandlingsregler är. Vänsterpartiet har länge kritiserat reglerna för att de bland annat hindrar staden att ställa krav på kollektivavtal i upphandlingar och att de hindrar staden att ställa krav på korta transporter eller att produkter ska vara lokal- eller närproducerade. Vi är emot regler som hindrar en socialt, ekonomiskt och miljömässigt radikal politik

Vänsterpartiet anser att offentlig upphandling av varor ska kunna användas som hävstång för att driva på hållbar teknologi och gynna ansvarstagande företag och inte för att marknadsanpassa den offentliga verksamheten. Men den politik och den inställning till konkurrensut-sättning som präglar staden idag, fränhänder sig staden såväl kunskap som makt och verktyg

för att kunna förverkliga ett hållbart samhälle. Det är bra med förenklingar och att småföretag kan gynnas på bekostnad av stora företag, men det får inte äventyra övergripande mål om ett hållbart samhälle, demokratisk insyn och goda anställningsvillkor.

Stadens upphandling av varor omfattar stora belopp och är av strategisk betydelse för omställningen till ett hållbart samhälle genom en rättvis och miljöanpassad handel. Staden ska därför utan att EU lägger hinder i vägen kunna ha en uppförandekod för leverantörer i upphandlingar som innebär att sociala, miljömässiga och etiska krav ska ställas i varje upphandling. Även ett tillgänglighetsperspektiv ska kunna läggas på upphandlingar. Dessa aspekter måste beaktas i den översyn som pågår av EU:s upphandlingsregler.

Det är inte rimligt att EU-lagstiftningen hindrar staden att ställa krav på korta transporter eller att produkter ska vara lokal- eller närproducerade. Staden ska kräva att avtal hävs eller sanktion beslutas om leverantör/underleverantör bryter mot ILO:s åtta kärnkonventioner, FN:s barnkonvention, artikel 32 (barnarbete) m.m. Staden ska också ha en skärpt diskrimineringsklausul som tillämpas på ett aktivt sätt, utan att EU hindrar detta.

Staden ska i all upphandling verka för att säkerställa god arbetsmiljö och rimliga anställningsvillkor med kollektivavtal samt att samma meddelarskydd och meddelarfrihet garanteras som är stadgat i grundlagen. Det ska också vara möjligt att kräva att arbetsgivaren har en anställningspolitik för jämställdhet mellan kvinnor och män och att det ska anställas en viss andel av särskilda kategorier av personer, till exempel arbetssökande, personer med funktionsnedsättning etc.

Den svenska riksdagen har fattat beslut om att kollektivavtal ska kunna vara krav i upphandling. Enligt det antagna förslaget måste upphandlingsprocesserna "... förbättras så att personalen när upphandling sker i offentlig verksamhet inte får betala pressade kontrakt med sämre arbetsvillkor och arbetsmiljö. Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling bör ändras så att arbetsmiljöhänsyn kan tas och så att krav på villkor i enlighet med svenska kollektivavtal kan ställas vid all offentlig upphandling."

Staden måste alltid utvärdera såväl ekonomiska som kvalitetsmässiga och personalmässiga konsekvenser av upphandling, inklusive kostnader för administration, tvister, konsulter samt omstrukturering. Vi har aktuella exempel i staden på att upphandling av tjänster har lett till väsentligt försämrade anställningsvillkor för personalen vilket är helt oacceptabelt.

Vänsterpartiet anser slutligen att välfärdens institutioner såsom vård- och omsorgsboende, förskolor och skolor bäst drivs i offentlig regi, med den insyn, transparens, flexibilitet och den demokratiska förankring som helt saknas i privat driven eller privat ägd verksamhet. Idag tar stora vård- och skolkoncerner över allt mer av vår gemensamt finansierade verksamhet, och i takt med den utvecklingen försvinner svenska skattepengar avsedda för välfärd till skatteparadis. Samtidigt minskar insynen genom att meddelarfriheten inte gäller i privat driven verksamhet. Konkurrensutsättning av välfärdens verksamhet samt grundläggande infrastruktur som vatten, energi och bostäder ska därför upphöra och upphandling av tjänster ska inte användas dogmatiskt som idag, eftersom det leder till onödig administration och risker för störningar i verksamhet och ekonomi utan att öka kvaliteten.

Det antecknades till protokollet att Miljöpartiet lämnar ärendet utan eget ställningstagande.

ÄRENDET

EU-kommissionen har öppnat ett samråd för berörda parter, vilket är grönboken, för en process där regler, verktyg och metoder för offentlig upphandling ska moderniseras. Offentlig upphandling står för 17 % av EU:s BNP och politiken måste därmed säkerställa att skattemedel används på bästa sätt och till gagn för även små och medelstora företag (som säkrar kontrakt till ett värde motsvarande 31-38 % av den offentliga upphandlingen). Resultatet av utvärderingen och samrådet om grönboken kommer att diskuteras på en högnivåkonferens om reform av offentlig upphandling.

BEREDNING

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 mars 2011 har i huvudsak följande lydelse.

EU-kommissionen har öppnat ett samråd med berörda parter (grönboken) som fokuserar på modernisering av regler, verktyg och metoder för offentlig upphandling för att nå bättre resultat. Sista dag att lämna synpunkter på grönboken är den 18 april 2011. Vid sidan om grönboken genomför EU-kommissionen en omfattande utvärdering om hur verkningsfulla och kostnadseffektiva EU:s nuvarande upphandlingsregler är. Resultaten av utvärderingen och av samrådet om grönboken kommer att diskuteras vid en högnivåkonferens om reform av offentlig upphandling, som planeras äga rum den 30 juni 2011 i Bryssel.

Inkomna synpunkter från samrådet och högnivåkonferensen kommer att tas med i eventuella lagförslag som planeras för 2012.

EU:s upphandlingsregler innehåller förfaranden för kontraktstilldelning som säkerställer öppenhet, lika tillträde och sund konkurrens inom den europeiska upphandlingsmarknaden för offentliga kontrakt över ett visst belopp. EU:s gällande regelverk för offentlig upphandling, direktiven 2004/17/EG¹ och 2004/18/EG², är det senaste steget i en lång utveckling som inleddes 1971. Målet med dessa direktiv är i första hand att säkerställa att ekonomiska aktörer åtnjuter de grundläggande friheterna (fri rörlighet för varor, kapital, tjänster och personer).

Offentlig upphandling motsvarar ungefär 17 % av EU:s BNP. Politiken för offentlig upphandling måste säkerställa att offentliga medel används på bästa sätt för att stödja tillväxt och sysselsättning. Företagen, särskilt små och medelstora företag (som beräknas säkra kontrakt motsvarande 31–38 % av det totala värdet av offentlig upphandling), behöver få bättre och lättare tillträde till offentliga kontrakt i hela EU och upphandlarna behöver också enkla och flexibla förfaranden som gör att de effektivt kan bidra till de gemensamma målen i Europa 2020-strategin: främja innovation, skydda miljön samt motverka klimatförändring och social utestängning. Dessa mål ligger till grund för det samråd som EU-kommissionen inlett.

I grönboken presenteras ett antal viktiga områden som kan behöva reformeras och berörda parter ombes lämna synpunkter på olika möjliga lagändringar.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:024:sv:PDF>

² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:sv:PDF>

I grönboken introducerar kommissionen sammanlagt 114 frågor samt ett antal delfrågor att ta ställning till.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsdirektörens stab i samråd med Juridiska avdelningen, Förnyelseavdelningen och Finansavdelningen vid stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

En översyn av EU:s regelverk för upphandling som medför förtydliganden, förenklingar och större flexibilitet för de upphandlande myndigheterna är av stort värde och välkomnas därför. Stadsledningskontoret anser att staden, som upphandlar för stora värden, bör ha en stånpunkt om Grönbok om offentlig upphandling så att Stockholmsregionens Europakontor kan arbeta i enlighet med stadens uppfattning och därmed söka påverka EU:s syn på upphandlingsfrågor.

Utgångspunkten vid översynen måste vara att upphandlande myndigheter faktiskt har ett eget intresse av att ta tillvara den konkurrens som finns för att på det sättet försäkra sig om att de offentliga medlen används på effektivast möjliga sätt.

Stadens upphandlingar genomförs för att uppnå bästa möjliga upphandlingsresultat, det vill säga mesta möjliga valuta för skattemedlen. Nuvarande komplicerade regelverk med bland annat alltför litet utrymme för kompletteringar, förtydliganden, många detaljregler samt förhandlingar leder dessvärre inte alltid till att det eftersträvade syftet med konkurrensutsättningarna uppnås. Istället tvingas staden förkasta anbud från ovana anbudsgivare på grund av formella brister i anbuden med dyra kontrakt som följd eller upphandlingar som måste avbrytas. Upphandlingar blir föremål för tidskrävande överprövningsprocesser på formella grunder. Även i de fall staden vinner överprövningar leder de till långdragna processer som gör det svårt för både staden och leverantörerna att förutse prisutveckling, teknikförändringar och kapacitet. Staden står då och då utan giltiga avtal på grund av utdragna överprövningsprocesser, trots goda tidsmarginaler i upphandlingsprocesserna. Det kan ifrågasättas om syftet att ta tillvara den konkurrens som finns tillgodoses med nuvarande regelverk. Det ligger också i stadens intresse att upphandlingslagstiftningen i Sverige och EU utvecklar konkurrensen.

De nuvarande ramavtalsreglerna bidrar till att försvåra för mindre företag att bli leverantörer till offentlig sektor. Särskilt för en stor upphandlande myndighet som staden är, är det betydligt enklare att tillgodose vissa behov genom en stor leverantör än genom flera mindre, där rangordning alternativt förnyad konkurrensutsättning måste gälla. Det sistnämnda ökar byråkrati och tar tid.

Upphandlingsdirektiven är procedurbestämmelser som reglerar hur upphandlingar ska genomföras. Det väcks allt fler krav på att offentlig upphandling ska lösa många andra samhällsfrågor. Stadsledningskontoret ser en risk med att inarbeta alltför många politiska målsättningar inom offentlig upphandling, då det kan föra längre bort från ursprungssyftet, det vill säga att öppna offentlig sektor för konkurrens och därigenom nå en ökad effektivitet för skattebetalarna. Det ökar också administrationen för såväl upphandlande myndigheter som anbudsgivare. Många mindre företag avstår från att delta i offentliga upphandlingar på grund av att det upplevs som krångligt. Därmed blir offentlig upphandling mindre affärsmässig och mindre effektiv. Stadsledningskontoret anser också att upphandlande myndighet inte ska ställa krav som myndigheten inte har möjlighet att kontrollera och/eller följa upp.

Stadsledningskontoret anser vidare att utgångspunkten vid översynen måste vara att syftet med EU:s regelverk ska vara att underlätta handel över gränserna. Upphandlingar av kontrakt av mindre värden och av tjänster som har en inhemsk karaktär bör därför, enligt stadsledningskontorets uppfattning, inte omfattas av regelverket.

Stadsledningskontoret vill betona vikten av att staden genom offentlig upphandling kan försäkras om att leverantörer av samhällsservice är seriösa, att leverantörer håller avtalad kvalitet på varor och tjänster samt levererar tjänster som efterfrågas av medborgarna. Detta kräver både flexibla upphandlingsformer, möjlighet till omförhandling och att upphandlande myndighet får ta hänsyn till tidigare erfarenheter.

Det är stadsledningskontorets bedömning att kapitel 5 i grönboken täcks av svensk lagstiftning vilket gör att staden inte bör lämna synpunkter på detta kapitel. Avseende kapitel 6 har stadsledningskontoret ingen erfarenhet av dessa frågor då stadsledningskontoret aldrig kommit i kontakt med dem i praktiken, vilket gör att detta kapitel inte heller kommenteras.

Kapitel 1; Vad handlar de offentliga upphandlingarna om?

1.2 Offentlig upphandling

Fråga 1-3

Det kan vara lämpligt att ange att direktivens tillämpningsområde begränsas till upphandlingsverksamhet.

Staden anser inte att det finns något behov av att ändra uppdelningen på kontrakt för bygg- och anläggningsarbeten, varor och tjänster. Däremot vore det bra om definitionen av entreprenadkontrakt förenklades.

Fråga 4-8

Staden anser att åtskillnaden mellan ”A- och B-tjänster” ska behållas. Det är viktigt att B-tjänsterna inte formaliseras ytterligare.

När det gäller tröskelvärden anser staden att nivån ska anpassas till syftet att öka handeln över gränserna. Stadens erfarenhet är att vid upphandling av så kallade A-tjänster över dagens tröskelvärden är det ytterst ovanligt med anbud från utländska leverantörer. Det kan ha att göra med att tjänsten som sådan faktiskt inte är lämpad för gränsöverskrivande handel men också att kontraktvärdena ofta är relativt låga. Bedömningen är att tröskelvärdet för A-tjänster skulle kunna höjas betydligt.

Staden ser gärna att undantagen från regelverket förtydligas. Det gäller särskilt undantaget för finansiella tjänster i direktiv 2004/18/EG artikel 16 d som staden uppfattar som svårtolkat.

1.3 Offentliga upphandlare

Fråga 9

Alla förtydliganden av regelverket är bra, så även av begreppet ”offentligrättsligt organ”.

Fråga 10-13

När det gäller frågorna 10-13 har staden ingen uppfattning annat än att det generellt sett inte ska behövas någon reglering för företag som drivs på rent affärsmässiga villkor.

Kapitel 2; Att förbättra de upphandlande myndigheternas verktyglåda

2.1 Att modernisera förfaranden

Fråga 14-22

När det gäller detaljnivån i EU:s regelverk vill staden se större flexibilitet när det gäller val av upphandlingsform, tidfrister, kontraktstilldelning m.m.

Staden anser inte att nuvarande direktiv ger de upphandlande myndigheterna möjlighet att uppnå bästa möjliga resultat. Utrymmet för att tillåta kompletteringar och förtydliganden samt att använda förhandlat förfarande måste öka.

När det gäller konkurrenspräglad dialog och elektroniska auktioner är det nytt i Sverige och staden har därför ingen uppfattning om förfarandena ska behållas eller avskaffas.

Staden ser positivt på en mer utbredd möjlighet att använda förkortade tidsfrister. Exempel på när det bör kunna användas är när anbudsgivningen inte är tidskrävande för anbudsgivarna. Staden förordar en mer generell användning av det förhandlade förfarandet med föregående annonsering och att det medges för alla typer av kontrakt. Staden delar inte uppfattningen att det skulle medföra risker för missbruk och/eller diskriminering. Stadens utgångspunkt är att upphandlingar genomförs för att uppnå bästa möjliga upphandlingsresultat och att principerna för offentlig upphandling om öppenhet, likabehandling och icke-diskriminering mycket väl kan upprätthållas i ett förhandlat förfarande.

Vad som avses med handelsvaror och – tjänster är oklart men staden ser gärna att det införs enklare förfaranden för standardiserade varor och tjänster.

Fråga 23-25

Staden förordar en mer flexibel syn på hur granskningen av urvals- och tilldelningskriterier organiseras. Staden anser det lämpligt att urvalskriterierna granskas *efter* tilldelningskriterierna, när tilldelningskriterierna kan bedömas enkelt för alla anbud, såsom vid upphandlingar till lägst pris.

Staden anser definitivt att det ska vara möjligt att vid tilldelningen beakta personalens kompetens när den är avgörande för kvaliteten i uppdraget. Exempel på det är vård och omsorg och vissa konsultinsatser.

Staden anser att det i direktivet ska införas möjlighet att beakta tidigare erfarenhet vid upphandling av varor och tjänster, på samma sätt som följer av dagens regelverk vid upphandling av byggentreprenader.

2.2 Särskilda instrument för små upphandlande myndigheter

Fråga 27-29

När det gäller frågorna 27-28 är de inte relevanta för Stockholm. När det gäller mindre kontrakt bör lösningen vara att tröskelvärdena höjs. Alternativet är att ett enklare förfarande införs för sådana kontrakt.

För tilldelning av kontrakt under tröskelvärdena har Sverige infört en reglering som till stora delar överensstämmer med EU:s regelverk. Något behov av en vägledning som föreslås i fråga 29 finns därför inte för stadens del.

2.3 Samarbete mellan offentliga myndigheter (offentlig-offentligt samarbete)

Fråga 30-33

Staden ser gärna att det införs regler som underlättar samarbete mellan offentliga myndigheter och att det tydliggörs när sådana samarbeten är undantagna från upphandlingsreglerna.

2.4 Lämpliga verktyg för samlade inköp/gemensam upphandling

Fråga 34-38

Staden är av den uppfattningen att en stark samordning av inköp/gemensam upphandling skulle kunna innebära risker för att konkurrensen begränsas och att små och medelstora företags tillträde till offentliga kontrakt försvåras. Möjlighet bör dock finnas att paketera upphandlingarna så att den risken minskar.

Nackdelen med samordning av inköp är att en upphandlande myndighets specifika behov svårare kan tillgodoses. Samordning av inköp bör därför lämpa sig bäst vid inköp av standardiserade varor och tjänster.

Staden har ingen erfarenhet av och heller ingen uppfattning om gränsöverskridande gemensam upphandling.

2.5 Hantering av problem som rör fullgörande av kontrakt

Fråga 39-44

Det vore bra om det förtydligades vilka förändringar under kontraktets löptid som kräver förnyad konkurrensutsättning. Vid en sådan reglering måste utgångspunkten vara att det ligger i sakens natur att förändringar sker, särskilt i fleråriga kontrakt, och att det endast är mycket väsentliga förändringar som ska medföra skyldighet att konkurrensutsätta kontraktet på nytt. Om en ny konkurrensutsättning ska genomföras bör den kunna ske genom ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering. Staden anser att det behöver bli möjligt att omförhandla villkor under pågående avtalstid om det gynnar samtliga parter.

Det finns ett behov av ett förtydligande ifråga om vilken typ av förändringar som rör leverantören och som medför att kontraktet måste avslutas.

Staden anser inte att det behövs en reglering på EU-nivå om rätten att häva kontrakt som har tilldelats i strid med upphandlingslagsstiftningen, inte heller av själva kontraktsgenomförandet. Det bör vara möjligt att kontrollera underentreprenörerna och att ställa krav på att underentreprenörer inte får anlitas.

Kapitel 3; En mer tillgänglig Europeisk upphandlingsmarknad

3.1 Bättre tillträde för små och medelstora företag och nystartade företag

Fråga 45 -52

Staden anser att det inte är möjligt för berörda aktörer, i synnerhet små och medelstora företag, att fullt ut dra nytta av den upphandling som sker på den inre marknaden. Detta eftersom det nuvarande regelverket är alltför detaljerat och komplicerat för att berörda aktörer ska kunna delta i offentliga upphandlingar. Denna ståndpunkt har bland annat stöd i en europeisk studie från 2010³ där det konstateras att små och medelstora företag är fortsatt underrepresenterade i offentliga upphandlingar. De formella kraven vid offentliga upphandlingar uppfattas som strikta, omfattande samt arbetskrävande att uppfylla av små företag. Därtill uppfattas arbetsinsatsen vid en offentlig upphandling vara för stor i relation till chansen att få uppdraget.⁴ Enligt en undersökning som Företagarna har gjort⁵ är småföretagen klart underrepresenterade i förhållande till sin andel i ekonomin vid offentliga upphandlingar. Därför bör det eftersträvas att förenkla regelverket i så stor utsträckning som möjligt.

Ett sätt att underlätta för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar, är att göra det enklare för dessa att ta del av information om offentliga upphandlingar, om sådan inte redan finns. Upphandlande myndigheter bör därför i högre utsträckning använda sig av elektroniska upphandlingssystem, dvs. upphandling som görs via webb, e-post eller med annan elektronisk information.

Förenklade regler uppnås däremot inte nödvändigtvis om ytterligare krav på obligatoriska regler införs, även om de är utformade i enlighet med koden för bästa praxis. Staden motsätter

³ Evaluation on SME: s access to public procurement markets in the EU, European Commission, DG Enterprise and industry, September 2010.

⁴ ARS Research AB på uppdrag av Konkurrensverket: *Behovet av stöd och hjälp till små och medelstora företag vid offentlig upphandling.*

⁵ Företagarna, *Små företag och offentlig upphandling*, mars 2008.

sig därför ett sådant förslag. Däremot bör upphandlande myndigheter ha möjlighet att frivilligt kunna använda sig av de åtgärder som anges i koden för bästa praxis.

På samma sätt skulle det kunna vara en möjlighet, men inte ett krav, för den upphandlande myndigheten att bestämma att det är tillräckligt att anbudsgivaren själv lämnar en försäkran om huruvida urvalskriterierna är uppfyllda. Att den anbudsgivare som tilldelas ett kontrakt skulle åläggas att lägga ut en viss andel av huvudkontraktet på tredje part skulle ytterligare formalisera och komplicera regelverket och är inte lämpligt.

Fråga 53-58

Genomförandet av offentlig upphandling kan i hög grad påverka marknadsstrukturer. Den offentliga upphandlingen kan medföra en ökad konkurrens som driver på mot en ökad effektivitet. Förhållandet kan dock vara det motsatta om upphandlingskraven är så omfattande att de medför en marknad med få aktörer och höga etableringskostnader. Det är därför önskvärt att alltid sträva mot en förenkling av reglerna för och genomförandet av offentlig upphandling. Att bryta ner stora upphandlingar i mindre delar kan vara ett sätt att underlätta för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar och därmed bryta upp marknader med en begränsad konkurrens.

Generellt bör de upphandlande myndigheterna och de aktörer som lämnar anbud inte åläggas fler tvingande krav. Ytterligare åtaganden såsom att lämna anbud på flera språk eller att ett bättre ömsesidigt erkännande av intyg bör vara frivilliga för att underlätta för en ökad handel över gränserna.

Fråga 59

Ett starkare skydd mot konkurrensbegränsande metoder bör framför allt finnas i konkurrenslagstiftningen och det bör åligga konkurrensmyndigheten för dessa frågor i respektive land att arbeta med.

Fråga 60-61

Beträffande reglerna avseende tilldelning av ensamrätt bör upphandlingsreglerna inte ändras för närvarande. En sådan förändring skulle i så fall behöva föregås av en mer genomgripande analys av de långsiktiga effekterna.

Kapitel 4; Strategisk användning av offentlig upphandling som svar på nya utmaningar

4.1 "Hur man ska köpa in" för att Europa 2020-målen ska uppnås

Fråga 62-68

Reglerna om tekniska specifikationer bör vara flexibla, så att varje upphandlande myndighet får möjlighet att ställa relevanta krav utifrån sina behov, med bibehållen transparens för anbudsgivarna. Om det är möjligt kan det vara en fördel att kraven formuleras i termer av funktion eller prestanda, då man med detaljerade tekniska krav riskerar att inte kunna ta hänsyn till den tekniska utvecklingens takt. Staden anser att sådana krav inte bör göras obligatoriska.

Tillgänglighet för funktionshindrade följer i många delar andra obligatoriska svenska bestämmelser, vilka kan rymmas inom nuvarande regelverk för upphandling.

Det förhandlade förfarandet ger större möjligheter att vara flexibel.

Det kan, enligt staden, vid vissa tillfällen finnas skäl för den upphandlande myndigheten att begränsa en upphandling till lokala leverantörer, såsom t.ex. vid en önskan om lokal föreningsmedverkan.

Fråga 70-73

Staden anser att det måste vara den upphandlande myndigheten själv som beslutar om vilka tilldelningskriterier som ska gälla, liksom den inbördes viktningen mellan dessa. Det är en vanlig, men felaktig, tolkning att kriteriet ”lägsta pris” skulle innebära att inga andra krav har ställts (t.ex. miljökrav). Sådana har istället ställts som obligatoriska krav på varan/tjänsten och bland de anbud som uppfyller de ställda kraven väljer man det med lägst pris.

Ett bekymmer med regleringen av viktning av utvärderingskriterier vid användande av tilldelningskriteriet ”det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet”, är att det leder till användandet av komplicerade matematiska modeller för utvärdering. Dessa är svåra både för leverantörer och upphandlande myndigheter att tillämpa och har även visat sig ge oönskade resultat. Staden anser att tilldelningskriteriet ”lägsta pris” därför väljs oftare än om så inte varit fallet. Nackdelen kan vara att detta bidrar till (tillsammans med begränsningen i förfarandena) att upphandlande myndigheter väljer att inte öppna för utveckling och initiativ från leverantörerna.

Fråga 74-76

Staden delar uppfattningen att klausuler för fullgörande av kontrakt är det skede i förfarandet där det bäst kan lämpa sig att införa sociala hänsyn. Det gäller även klausuler för miljöhänsyn och energieffektivisering. Dock är det, enligt stadens mening, inte givet att sådana hänsyn ska föras in, utan att detta är beroende av vilken vara/tjänst som upphandlas, i vilken form den upphandlas och av rådande marknadssituation. Upphandlande myndigheter ska ha möjlighet att välja, bland annat beroende på möjligheter att följa upp sådana klausuler.

Krav rörande anställnings- och arbetsvillkor vid fullgörande av kontrakt bör enligt stadens uppfattning klargöras på EU-nivå.

Fråga 77-78

Staden anser generellt att det är nödvändigt att krav som ställs ska kunna följas upp, teoretiskt och resursmässigt, för främjandet av en god affärsrelation och för ett effektivt användande av skattemedel. Det finns sannolikt möjligheter att förenkla och samordna uppföljningen av olika krav och utifrån det skulle kravställandet kunna utvecklas. Dock kräver det en ingående analys av gällande förutsättningar.

Fråga 79-82

Staden anser att det bör finnas en tydlig koppling mellan krav och kontraktsföremål och ser att det kan finnas en risk med att andra politiska ställningstaganden vägs in. Sådana bör regleras separat i andra regelverk, t.ex. lagstiftning om jämställdhet.

Om den upphandlande myndigheten lägger in ytterligare krav på företagen, som inte är kopplade till kontraktsföremålet, skulle det enligt staden kunna bli konkurrensbegränsande (särskilt för små och medelstora företag) och leda till sämre resultat i upphandlingarna. Det finns också en uppenbar risk att det offentliga direkt eller indirekt binder upp eller styr företagens resursanvändning, vilket inte kan anses vara önskvärt. Det centrala måste vara den upphandlande myndighetens anskaffningsbehov.

Liksom tidigare nämnts, anser staden att krav som ställs också måste kunna efterlevas och följas upp. Varje krav är kostnadsdrivande och kan, istället för en förenkling, leda till att regelverket ytterligare kompliceras. Staden anser att nuvarande möjlighet att föra in klausuler för kontraktets fullgörande kan täcka det behov som kan finnas.

4.2 "Vad man ska köpa in" till stöd för Europa 2020-målen

Fråga 83-90

Stadens absoluta uppfattning är att det är den upphandlande myndigheten som ska besluta om vad som ska upphandlas och att det inte ska regleras, till art eller grad, vare sig på nationell eller på EU-nivå. Enligt stadens mening bör reglering av sociala krav eller miljökrav ske i andra sammanhang, och gälla all handel, och inte särskilt kopplas till upphandlingsreglerna. Detta kan bara leda till ytterligare komplicering av regelverket för offentlig upphandling.

4.3 Innovation

Fråga 91-96

Med innovation avses ofta avancerad teknisk sådan och staden anser att det finns begränsningar i primärkommunal verksamhets möjligheter att delta i den utvecklingen. Det största hindret finns dock enligt stadens mening i nuvarande upphandlingsregler, där en utökning av möjligheterna till förhandlat förfarande skulle kunna bidra till en nödvändig förändring. En utökning av möjligheterna att förhandla inom pågående kontrakt, utan ny konkurrensutsättning, skulle också kunna bidra till att innovationer lättare kan tas tillvara.

Staden har ännu ingen erfarenhet av den konkurrenspräglade dialogen, men befår att det finns en risk för att företag som deltar i en dialog anser att affärshemligheter inte kan skyddas i det förfarandet.

4.4 Sociala tjänster

Fråga 97

Staden anser att det i vissa fall kan vara befogat att särbehandla sociala tjänster i upphandlingsreglerna. Det gäller t.ex. omsorg om individer och vissa utbildningstjänster, där andra delar av upphandlingsreglerna (i första hand gällande ramavtal) i praktiken inte är möjliga att tillämpa. Det är t.ex. svårt att rangordna olika behandlingsmetoder och olika typer av yrkesutbildningar. Dock ges i Sverige en möjlighet att hantera vissa sociala tjänster (samt hälso- och sjukvårdstjänster) genom upphandling enligt lagen om valfrihetssystem (LOV), som reglerar detta.

Stadens uppfattning är att upphandlingsreglerna generellt bör bli mindre detaljstyrande för upphandlande myndigheter och leverantörer. Därför anser staden även att det är olämpligt att förbjuda eller begränsa möjligheten att använda tilldelningskriteriet "lägsta pris" vid upphandling av sociala tjänster, utan det är den upphandlande myndigheten som ska besluta om detta. Som redan nämnts behöver inte heller kriteriet "lägsta pris" betyda att man bortser från kvalitetskraven.

Liksom för området innovation, anser staden att en utökning av möjligheterna att förhandla inom pågående kontrakt, utan ny konkurrensutsättning, skulle kunna underlätta utveckling av en verksamhet. Den upphandlande myndigheten skulle då, i synnerhet vid långa kontrakt gällande driftsentreprenader, ges möjlighet att t.ex. förverkliga ambitioner inom ett visst område genom extra satsningar.

Bilagor

1. Grönbok – om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad, Europeiska Kommissionen, KOM(2011)15.